

Marco jurídico y regulatorio del servicio público domiciliario de gas licuado de petróleo

Juridical and Regulatory Marc of the Service Publishes Domiciliary of Liquefied Gas of Petroleum

Carlos Yezid Rozo Álvarez*

Resumen

El Gas Licuado del Petróleo (GLP) energético limpio y al que se le pueden dar muchas utilidades no presenta la consistencia necesaria, a pesar de encontrarse reglamentado en la Ley de 142 de 1994; se sigue con estudios del marco regulatorio sin dejar claros los términos que permitan, por medio de ellos, llegar a la población de más bajos recursos con eficiencia y calidad. La informalidad como se sigue manejando en el sector, sin lugar a dudas, no ha dejado de pensar en el objetivo de estructurar un marco regulatorio que permita un modelo a largo plazo. Es claro que la oferta del servicio se encuentra ligada a la existencia de hidrocarburos y como bien se sabe la curva viene en un descenso paulatino, razón por la cual la intervención del Estado de una manera profunda y concreta es valiosa en estos momentos que vive el sector. Como punto referente se debe tener en cuenta el aumento paulatino que se viene desarrollando en el surgimiento de plantas envasadoras, pero el cubrimiento de usuarios no se refleja; de la misma forma, la captura de nuevos mercados no es representativa.

Palabras clave:

gas licuado, energético, regulatorio, servicio.

Abstract

The Liquefied Gas of the Petroleum (GLP); energy clean and to the one that many utilities can be given it doesn't present the necessary consistency in spite of being regulated in the Law of 142 of 1994; it is continued with studies of the regulatory mark without leaving clear the terms that it allows by means of it to arrive to the population of but low resources with efficiency and quality. The informality like it is continued managing the sector without place to doubts he/she has not stopped to weigh in the objective of structuring a regulatory mark that a long term model allows. It is clear that the offer of the service is bound to the existence of hydrocarbons and I eat the curve well it is known he/she comes in a gradual descent, reason for which the intervention of the state in a deep and concrete way is valuable in these moments that the sector lives. As relating point it should be kept in mind the gradual increase that one comes developing in the emergence of plants pack but the cover up of users he is not reflected; in the same way and consequently the capture of new markets is not representative.

Key words:

liquefied gas, energy, regulatory, service.

Fecha de recepción: 29 de mayo de 2006.

Fecha de aceptación: 28 de septiembre de 2006.

* Profesor auxiliar de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Ingeniero Mecánico. Especialista en Gerencia de Mantenimiento.

Introducción

En el sector energético colombiano el Gas Licuado del Petróleo (GLP) es considerado tradicionalmente como el primer combustible para la cocción de alimentos en el área residencial. De igual forma se utiliza en las áreas comercial, petroquímica y vehicular, pero aún no se ha desarrollado muy bien en el país. Ahora bien, es necesario retomar un poco la historia y mirar hacia el pasado y observar cómo sus inicios se remontan a la década del treinta y principios del cuarenta. Por consiguiente, el GLP es un energético con la suficiente edad para tener políticas, mercado y marco regulatorio definidos acordes con las necesidades del sector.

Con la expedición de la ley 142 de 1994 en el artículo 14.28 el Servicio Público Domiciliario de Gas Combustible se lo define así:

Es el conjunto de actividades ordenadas a la distribución de gas combustible, por tubería u otro medio, desde un sitio de acopio

de grandes volúmenes o desde un gasoducto central hasta la instalación de un consumidor final, incluyendo su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de comercialización desde la producción y transporte de gas por un gasoducto principal, o por otros medios, desde el sitio de generación hasta aquel en donde se conecte a una red secundaria.

De acuerdo al orden constitucional: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación a todos los habitantes del territorio nacional”¹.

Es de conocimiento general que existe informalidad en el desarrollo del mercado y, por consiguiente, una baja responsabilidad en la distribución del producto al usuario final; esto llevó a aplicar modelos y mecanismos de otros mercados muy diferentes a los que el sector requiere y de ahí que la CREG esté facultada para: “Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de Servicios Públicos en la prestación del servicio”².

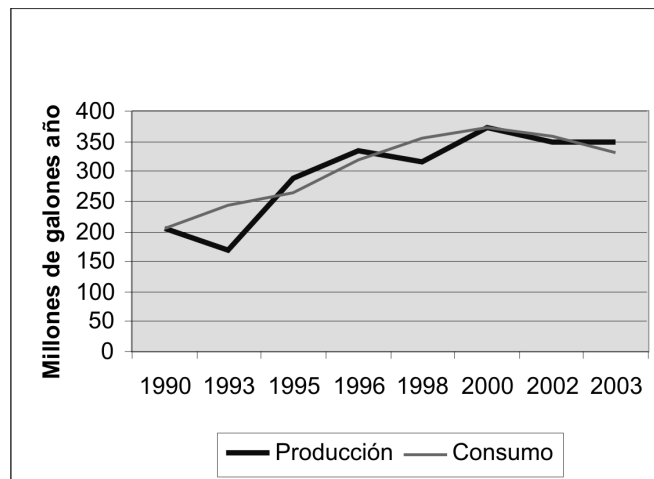
Por lo anterior, el Estado debe garantizar que el servicio sea prestado a la totalidad de los habitantes: “Así pues, la intervención estatal se justifica cuando el mercado carece de condiciones de competitividad o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige”³.

Aumento de la demanda

En la década del noventa las políticas que se trazaron para el GLP brindaron sus frutos y lograron un gran crecimiento debido a la demanda existente en el momento y originado por la crisis del racionamiento eléctrico; dicha demanda representó un 82% al pasar de 204 millones de galones en 1990 a 372 millones de galones en el año 2000.

Es a partir de los años noventa que se debe empezar a estructurar un marco regulatorio que le permita al sector crecer y llegar a toda la población; para esto debía basarse en el concepto de energéticos limpios; lo que se propicia es una política energética nacional: *Programa para la masificación del consumo de gas*. En éste se dejan claro dos aspectos: la masificación del gas en ciudades principales e introducir el energético en zonas rurales⁴. Esta política trae como consecuencia el choque entre el gas natural y el GLP en la búsqueda y captura de mercado. Entonces, se expide la Resolución CREG-074 de 1996: “Por la cual se regula el Servicio Público Domiciliario de gases licuados de petróleo GLP, y se dictan otras disposiciones”. Por otra

parte, con el nuevo milenio se puede ver cómo la regulación venía priorizando el Gas Natural y al GLP se le iba relegando en desarrollo, política y, por consiguiente, en marco regulatorio.



Gráfica 1. Producción y consumo de GLP en Colombia 1990-2003.
Fuente: Ecopetrol

Para complementar lo anterior es importante retomar las palabras de José Urbina Amoroch⁵ en su editorial número 82 de mayo-agosto de 2005 en el cual consigna: “La Ley 142 y las resoluciones de la CREG se muestran insuficientes para atender las necesidades de la población y entorpecen el cumplimiento de los deberes por parte de las empresas”.

El nuevo marco regulatorio del sector debe contemplar de una manera más profunda y enmarcar en políticas internacionales el desabastecimiento interno que viene sufriendo el sector de los hidrocarburos; las cifras publicadas por Ecopetrol invitan a realizar una reflexión seria sobre la inminente necesidad de aumentar las importaciones de GLP en el país.

La producción de petróleo viene disminuyendo en un 37% motivo para estructurar a fondo y llegar de verdad con un marco regulatorio a largo plazo. La definición del marco regulatorio ha trascendido por un largo caminar, razón por la cual la Comisión de Regulación de Energía y Gas una vez facultada por la Ley 142 de 1994 inicia la expedición de resoluciones que permitan llegar a un verdadero marco regulatorio del sector. El proceso se inicia con la regulación del Servicio Público Domiciliario de gases licuados de petróleo GLP y se dictan otras disposiciones⁶. Posteriormente, la CREG somete a consideración de los agentes y terceros interesados el marco regulatorio para el servicio público de

¹. Artículo 365 de la Constitución Política.

². Artículo 73.4 de la Ley 142 de 1994.

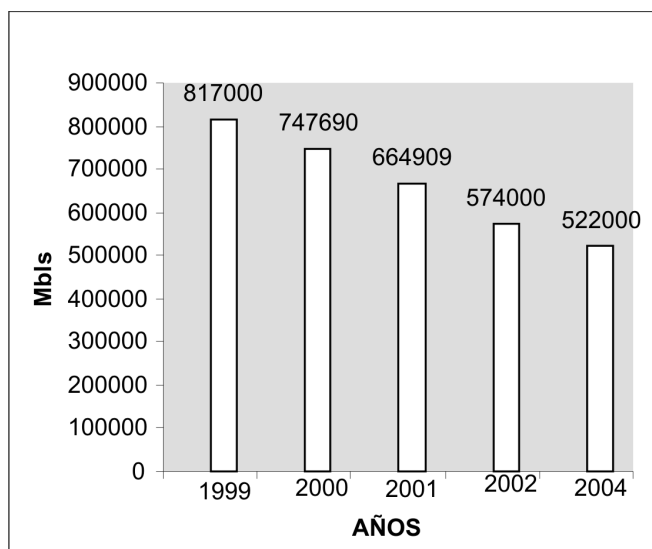
³. Sentencia C-150 de la H. Corte Constitucional de 2003.

⁴. Documentos CONPES 2571 de Diciembre de 1991.

⁵. Presidente Confedegas.

⁶. Resolución CREG 074 de 1996.

GLP y sus actividades complementarias por dos veces en 2000, mediante las resoluciones CREG 009 de febrero y 086 del 20 de noviembre; dos años más tarde, nuevamente, se somete a consideración mediante la resolución 066 del 26 de septiembre de 2002. Adicional a esto la comisión buscó asesorías que permitieran la búsqueda de alternativas en la penetración del GLP en zonas rurales y cierra este proceso con la 069 del año 2005.



Gráfica 2. Producción nacional de crudo. Fuente: Ecopetrol

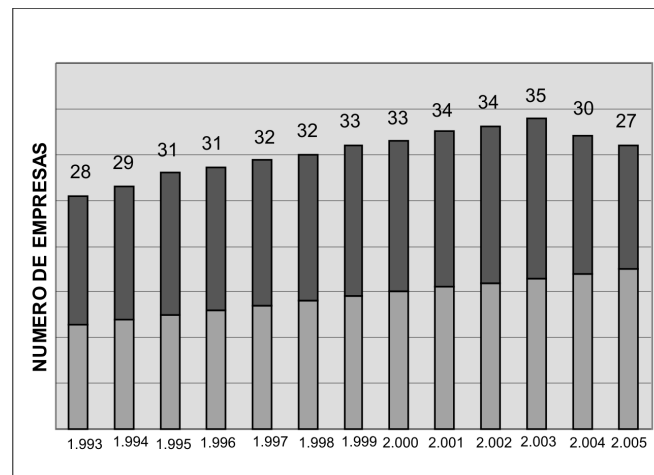
Intervención del Estado

La regulación del sector de una manera drástica ha profundizado la intervención del Estado. “El Estado está en el deber de garantizar su prestación eficiente a todos los ciudadanos e intervenir para que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los servicios básicos”⁷.

La vigilancia y control recae en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) que presenta sus dificultades para desempeñar la labor impuesta, todo debido a lo que se consignó inicialmente a la informalidad del sector y a lo disperso que se encuentra el mercado atendido; es uno de los temas arduos que debe seguir trabajando y analizando la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

En el año 1993 se crea la actividad económica de distribución mayorista dentro del proceso de Comercialización del GLP; para la fecha iniciaron veintiocho plantas, cifra que ha venido creciendo y que el Estado debe intervenir dentro del marco regulatorio, ya que el crecimiento es pau-

latino y el cubrimiento de los usuarios no lo refleja de esta manera. La contracción del mercado muestra una desproporción con el crecimiento y por decirlo de otra forma la proliferación de plantas.



Gráfica 3. Evolución de empresas mayoristas de GLP. Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética

El marco regulatorio del sector debe obligatoriamente analizar el fenómeno de las plantas, ya que surgen sin ningún tipo de control lo que desmejora la calidad del servicio, dicho ajuste al marco regulatorio vigente debe ir en aras de promover la libre competencia de las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de GLP, para que: “Sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante y produzcan servicios de calidad”⁸.

Desde el año 1993 se han construido diez nuevas plantas, tres han desaparecido, tres se han fusionado y una estuvo fuera de servicio a finales de 2004⁹; razón por la cual se debe dar un trabajo más profundo al nuevo marco regulatorio. En ese mismo el año al eliminar las restricciones del mercado de GLP, el mercado regulado se caracterizó por una serie de cambios que a la larga se tornaron importantes para el sector, dentro de los cuales se encuentran los siguientes: creación de la figura mayorista, liberación de las áreas y eliminación de restricciones a la competencia, surgimiento del reglamento técnico con la resolución 80505, ajustes a los márgenes de distribución y programa de masificación del gas natural, que no trajo otra cosa que un crecimiento inusitado de la informalidad que hoy en día sigue prevaleciendo.

Como consecuencia final se debe tener en cuenta la figura que las empresas quisieron imponer para manejar el

⁷ Atehortúa Ríos.

⁸ Artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

⁹ Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

mercado, la cual consistió en el manejo del mismo bajo el desarrollo de políticas basadas en contratistas que al final lo que dieron fue una lección; una vez conocido el negocio, el sector y el mercado lo vendían al mejor postor razón que incide en el número indiscriminado de plantas envasadoras y que fraccionan el marco regulatorio desde el punto de vista normativo. No se debe dejar de lado el punto de vista de la modalidad de entrega del producto, el cual como infraestructura física sigue contando con cilindros bastante viejos y deteriorados que incumplen y contradicen el artículo 21 de la Ley 689 de 2001¹⁰.

Bibliografía

Atehortúa Ríos, Carlos Alberto. (2005). *Servicios públicos domiciliarios. Legislación y jurisprudencia*. Segunda Edición.

Confedegas. (2005). *Confedegas Informa*. Crónicas del Gas. Mayo-agosto de 2005.

Constitución Política de Colombia.

Corte Constitucional. Sentencia C – 150 de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia T – 578 de 1992.

Corte Constitucional. Sentencia C – 263 de 1996.

Corte Constitucional. Sentencia C – 579 de 1999.

Corte Constitucional. Sentencia C – 389 de 2002.

Ley 142 de 1994.

Ley 689 de 2001.

Ministerio de Minas y Energía. Ecopetrol. *Informe Anual 2005*.

Resolución CREG 069 del 8 de junio de 2005.

Resolución CREG 074 de 1996.

Resoluciones CREG 009 Y 086 de 2000.

Resolución CREG 066 del 26 de septiembre de 2002.

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). *La cadena del Gas Licuado del Petróleo en Colombia*.

¹⁰. Las empresas Productoras, distribuidoras, comercializadoras y transportadoras de GLP serán responsables por la calidad y seguridad del servicio al consumidor final.